

**Česká zemědělská univerzita v Praze**

**Provozně ekonomická fakulta**

**Katedra ekonomiky**



**Teze diplomové práce**

**Vývoj veřejného dluhu v České republice  
v letech 1993-2010**

**Anna Cochová**

© 2014 ČZU v Praze

# Vývoj veřejného dluhu v České republice v letech 1993-2010

## Souhrn

Předmětem diplomové práce je analýza veřejného dluhu a veřejných financí České republiky v období let 1993-2010. První část vymezuje veřejné finance a rozpočtovou soustavu s důrazem na veřejné rozpočty. Dále je determinován veřejný dluh, jeho členění a forma. Vysvětleny jsou příčiny vzniku veřejného dluhu, jeho důsledky a možná řešení. Druhá část analyzuje vývoj veřejného dluhu v průběhu sledovaných let se zaměřením na státní dluh, jeho strukturu a náklady. Rozebráno je také zadlužení obcí a krajů České republiky. V závěru práce je objasněno plnění Maastrichtských kritérií a vývoj daňové kvóty.

**Klíčová slova:** státní dluh, veřejný dluh, veřejné finance, bilance, veřejný rozpočet, státní rozpočet, deficit státního rozpočtu, zadluženost, příjmy veřejných rozpočtů, výdaje veřejných rozpočtů

## Úvod

Už od samého začátku, v dávných dobách, hospodaření státu nemuselo být vždy efektivní a prosperující. Panovník takové situace řešil zvýšením daní, případně půjčkami od jiných států. Nic však nemá věčného trvání a při dlouhodobém stavu začínaly nepokoje lidu a velmi častý válečný konflikt se svými věřiteli. S vývojem dluhu se tedy váže dlouhá historie.

S dobou se měnil i pohled na státní finance a v minulém století se v soukromé sféře „na dluh“ sice dávalo, ale nikdy to nevěstilo nic dobrého. Na státní úrovni to však bylo něco nemyslitelného. Výjimky tvořily časy v dobách válek a bojů, kdy bylo potřeba uvolňovat větší množství finančních prostředků.

V dnešní turbulentní době se se zadlužením setkáváme téměř na každém rohu a stalo se tak běžnou součástí našich životů. A to jak na úrovni soukromé, tak i na úrovni veřejné. Takřka každý den můžeme z médií zaslechnout novinky z politického a ekonomického dění, které se vztahují k veřejným financím, a které velmi často přispívají k prohlubování veřejného dluhu. Problematika veřejného zadlužování je aktuálním tématem, které se týká nás všech. Přeci jen se jedná o dluh, kterému je potřeba dostát. Každý z nás má na tuto oblast jiný názor, avšak časté úvahy a závěry jsou mylné především z důvodu neúplných znalostí této problematiky.

Veřejné finance jsou zajímavé tím, že opatření v nich provedené, nikdy nemůžeme dopředu označit za správné či nesprávné. Jakým směrem se budou po uskutečnění opatření ubírat, závisí na mnohých proměnných, že jej dopředu nikdy nelze zavrhnout. Je ale dobré nezapomínat na historii a pokusit se z ní ponaučit.

## Cíl práce a metodika

Cílem této diplomové práce bude analyzovat vývoj veřejného dluhu a veřejných financí České republiky v rozmezí let 1993 až 2010. Dílčím cílem práce bude analyzovat příčiny vzniku veřejného dluhu, jeho neustálého nárůstu, ale také jeho formy financování a náklady na jeho pokrytí.

V teoretické části budou vymezeny základní pojmy, počínaje veřejnými financemi a rozpočtovou soustavou, kde budou blíže vysvětleny zejména veřejné rozpočty, jejich pojetí, funkce a dále příjmové a výdajové strany veřejných rozpočtů. Objasněny budou také rozpočtové zásady, rozpočtový proces a blíže bude prozkoumán státní rozpočet. Další podkapitola bude zaměřena na fiskální nerovnováhu, kde bude detailněji rozebrán veřejný dluh jako takový, jeho členění a forma, příčiny a důsledky a v neposlední řadě jeho možné řešení. Dále budou objasněna fiskální kritéria a opatření vydaná Evropskou unií, jež musí Česká republika, jakožto její člen, respektovat.

Praktická část práce bude z pohledu vývoje veřejného dluhu rozdělena do dvou hlavních kapitol. První z nich bude analyzovat roky 1993-2003, roky od vzniku samostatné České republiky do posledního roku před vstupem republiky do Evropské unie. Druhá část se bude věnovat roků 2004-2010, tudíž roků, jak již bylo napovězeno, kdy jsme členy Evropské unie. V každé z těchto kapitol bude rozebrán vývoj salda státního rozpočtu, vývoj, struktura a náklady státního dluhu. Dále se práce zaměří na zadlužení obcí a krajů České republiky a jako poslední podkapitola bude porovnání státního dluhu s dluhem veřejným.

V další kapitole bude rozebráno plnění Maastrichtských kritérií v České republice. Dojde zde k rozdělení na tři podkapitoly, přičemž první z nich se zaměří na konvergenční kritérium deficitu veřejných rozpočtů a druhá na kritérium veřejného dluhu. Třetí z nich se pak bude věnovat porovnání ostatních zemí Evropské unie s Českou republikou ohledně plnění těchto kritérií.

Poslední kapitola praktické části se bude zabývat vývojem daňové kvóty v České republice v průběhu let.

Práce bude zpracována na základě nastudování sekundárních zdrojů - odborné literatury a internetových zdrojů - které jsou zaměřeny především na řešenou problematiku. Veškeré použité zdroje budou uvedeny v závěru této práce v kapitole Seznam použité literatury. Přímé i nepřímé citace budou vypsány v poznámce pod čarou. Použité přímé citace budou jasně identifikovatelné, a to pomocí zvýraznění uvozovkami a napsány kurzívou. Literární rešerše a vlastní část práce budou vypracovány na základě deskriptivní a komparativní metody zkoumání, závěr práce pak na základě syntézy.

## **Teoretická východiska**

Obecně lze říci, že veřejný dluh je součet všech deficitů veřejných rozpočtů v jednotlivých letech. Existují dvě hlavní příčiny, proč veřejný dluh vzniká, a to rozpočtové a mimorozpočtové příčiny. Do rozpočtových lze zařadit dlouhodobé deficity státního rozpočtu, státních mimorozpočtových fondů a ostatních státních organizací. Mimorozpočtové příčiny vznikají především přijetím dluhu z minulých období a přijetím dluhů za jiné subjekty. Důsledkem veřejného dluhu je především zatížení rozpočtů úrokovými náklady.

Veřejný dluh se podle umístění může dělit na domácí a zahraniční dluh. V případě deficitního rozpočtu, resp. veřejného dluhu musí dojít k vyrovnání. Ve většině případů dochází k financování veřejného dluhu emisí dluhopisů či státních pokladničních poukázek.

Česká republika jakožto člen Evropské unie musí respektovat z pohledu veřejných financí dvě fiskální kritéria - kritérium deficitu veřejných rozpočtů, kde podíl veřejných rozpočtů na HDP by nemělo překročit hranici 3% a kritérium veřejného dluhu, kde poměr veřejného vládního dluhu k HDP by neměl překročit výši 60%.

## **Praktická část**

### **Veřejný dluh České republiky v letech 1993-2003**

Státní dluh tvoří většinu dluhu veřejného, proto je důležité sledovat vývoj státního dluhu i samotného salda státního rozpočtu. S deficitním hospodařením se potýká většina států Evropské unie a Česká republika není výjimkou.

V prvních třech letech je vykazované saldo státního rozpočtu kladné. Od roku 1996 až do současnosti je saldo státního rozpočtu vždy schodkové. Zmíněné přebytky v prvních letech jsou sice standardně publikované, ale tyto hodnoty nejsou zcela odpovídající, jelikož jsou v těchto hodnotách zahrnuty privatizační příjmy či přijaté splátky půjček. Vývoj salda státního rozpočtu a státního dluhu nabral od roku 1997 dynamické tempo růstu. Další silné prohlubování pak nastalo od roku 2002. Příčinou rostoucí tendence státního dluhu jsou především opakované rozpočtové deficity, přebírání nesplácených dluhů státních i soukromých podniků

a bank. Krytí státního dluhu je častěji uplatňováno „domácími“ věřiteli, výše zahraničního dluhu se snižuje do roku 2001. Celkové úrokové náklady státního dluhu vykazují poměrně vyrovnaný trend až do roku 2001, pak se však úrokové náklady začaly zvyšovat a trend začíná být rostoucí.

Celková zadluženost obcí ve sledovaných letech má rostoucí tendenci se silnou dynamikou. Zadluženost se týká všech obcí ČR, tzn., že v nich je zahrnuto i zadlužení statutárních měst, které se na výši těchto čísel významně podílejí. V tomto případě jsou statutárními městy myšleny 4 největší města České republiky, tj. Hlavní město Praha, Brno, Ostrava a Plzeň. Od roku 2001 je podíl zadluženosti statutárních měst na celkové zadluženosti obcí více jak 50 %. Kraje v dnešní podobě vznikly až v roce 2000, tudíž jejich zadlužení není zatím tak vysoké.

### **Veřejný dluh České republiky v letech 2004-2010**

Od roku 2002 až do současnosti vykazuje veřejný dluh silně dynamické prohlubování, a to i přesto, že vývoj hrubého domácího produktu byl velice příznivý a čtyři po sobě jdoucí roky vykazoval rostoucí trend.

V prvních čtyřech letech jsou deficity státního rozpočtu silně nevyvážené. Na rok 2009 se počítalo s poměrně nízkým deficitem i přesto, že se již objevovaly první signály přicházející celosvětové finanční krize. Převažující, byť ne jedinou, příčinou stále narůstajícího státního dluhu jsou deficity státního rozpočtu. Každý rok se zvyšuje téměř o 100 mld. Kč. Nutno podotknout, že dramatický růst státního dluhu byl v posledních třech sledovaných letech umocněn celosvětovou finanční krizí a jejími důsledky.

Financování je z větší části realizováno domácím dluhem, ale podíl zahraničního dluhu v těchto letech vykazuje rostoucí tendenci. Oproti sledovanému období let 1993-2003 jde o přesně opačný trend. V průběhu vymezených let se emise zahraničních dluhopisů téměř zpětinásobily. Celkové úrokové náklady mají rostoucí tendenci, i když v letech 2005 a 2010 došlo k jejich nepatrnému snížení.

Zadlužení obcí v ČR v letech 2004 až 2010 vesměs stále stoupá, ale s malou dynamikou. Podíl zadlužení statutárních měst se v průběhu let stále snižuje, v roce 2004 podíl činil 61,4 % a od roku 2009 se tento podíl drží pod 50% hranicí. V letech 2004 až 2010 dochází k již vyššímu zadlužování krajů v České republice, ale i přesto se nejedná o žádné významné sumy.

Poměr státního a veřejného dluhu je stále užší. Znamená to, že státní dluh představuje stále vyšší procento dluhu veřejného, a že ostatní složky tvořící veřejný dluh se stále snižují. V roce 2010 poměr státního dluhu k dluhu veřejnému činil více než 92 %.

### **Plnění Maastrichtských kritérií**

Z oblasti veřejných financí Česká republika dlouhodobě plní pouze kritérium veřejného dluhu, které by nemělo překročit referenční hodnotu 60%. Až do roku 2009 se dluh vládního sektoru pohybuje kolem úrovně 30% HDP. S příchodem světové finanční krize v roce 2009 se ovšem začalo zadlužení prohlubovat, a za poslední tři roky nabralo výrazné rostoucí tempo. V roce 2011 dluh vládního sektoru činil 41,4 % HDP.

Kritérium deficitu veřejných rozpočtů Česká republika dlouhodobě neplní, avšak podle prognóz by se poměr deficitu vládního sektoru k HDP měl dostat pod referenční hodnotu 3% v roce 2013.

### **Daňová kvóta v České republice**

Složená daňová kvóta má velmi podobný trend jako čistá daňová kvóta. Do roku 1997 vykazuje klesající trend a v období let 1998-2000 se její hladina opět zvyšovala. V roce 2001 propadla o více než 4 procentní body a od roku 2002 si drží velmi podobnou hladinu okolo 35 %.

## Závěr

Vymezeným cílem bylo analyzovat veřejný dluh a veřejné finance České republiky v letech 1993 až 2010. V teoretické části byly objasněny veřejné finance a rozpočtová soustava jako taková. Blíže se pak práce soustředila na vymezení veřejných rozpočtů, jejich funkce, a dále byly dopodrobna popsány příjmy a výdaje veřejných rozpočtů. Byly vysvětleny rozpočtové zásady, podle kterých se rozpočty musí plánovat a sestavovat. Další zaměření připadlo na státní rozpočet, kde byl mimo jiné znázorněn rozpočtový proces přípravy státního rozpočtu. Další kapitola se soustředila na popsání veřejného dluhu, jeho členění a formy, a byly vysvětleny jeho příčiny, možné důsledky a způsoby, jakým lze veřejný dluh řešit. V další části práce byla popsána Maastrichtská kritéria, která musí Česká republika respektovat a zohledňovat, jelikož je členem Evropské unie.

Praktická část byla rozdělena na tři kapitoly, přičemž první z nich analyzovala vývoj veřejného dluhu v České republice v letech 1993-2010. Toto období bylo rozděleno na dvě poloviny. Důvodem pro rozdělení byl vstup České republiky do Evropské unie. Období je proto vymezeno na roky 1993-2003 a 2004-2010. Úspěšně se povedlo zachytit vývoj salda státního rozpočtu a státního dluhu včetně jeho struktury a úrokových nákladů. Přes provedenou analýzu zadlužení obcí a krajů České republiky došlo v práci k porovnání veřejného dluhu se státním dluhem. Druhá kapitola se věnovala plnění Maastrichtských kritérií nejen v České republice, ale i v ostatních zemích Evropské unie. Ve třetí kapitole byl zdokumentován vývoj daňové kvóty v průběhu již zmíněných let.

Analýza veřejného dluhu v České republice odhalila, že jeho výše se rok od roku zvyšuje. Hlavní příčinou jeho růstu jsou bezpochyby vykazované deficity státního rozpočtu. Mezi další příčiny patří přebírání nesplácených dluhů státních i soukromých podniků a bank. Výše veřejného dluhu, kromě prvních tří sledovaných let, každým rokem roste. Tempo růstu veřejného dluhu od roku 1997 je silné, avšak na dynamice přidává až po roce 2002, a poté v roce 2008 s příchodem světové finanční krize. Mezi roky 2008 a 2009 došlo k největšímu nárůstu veřejného dluhu, a to o neuvěřitelných 195 mld. Kč.

Samotná výše veřejného dluhu České republiky je pro většinu z nás nepředstavitelná, protože k čemu může „obyčejný smrtelník“ přirovnat částku 1,5 bilionu Kč. Jeho výše však není úplně tím největším problémem především z toho důvodu, že každý dluh se dá splatit. Ale pokud se jeho výše každoročně zvyšuje, dostát jeho splacení je téměř nemožné. Výše zadlužení České republiky v roce 2011 činí 41,4 % HDP, a tak s plněním Maastrichtského kritéria veřejného dluhu se zdá být vše v pořádku. Ovšem prostor pro plnění tohoto kritéria se stále zužuje, a proto je nutné přijít na radikální řešení, která přinesou zmírnění tempa zadlužování. Jedním z řešení je reforma veřejných financí. V České republice proběhla v roce 2004 a 2008, avšak co se týče zmírnění zadlužování, v tom reformy úspěšné nebyly. Ohledně fiskálního kritéria deficitu veřejných rozpočtů, zde kritérium neplníme. K dramatickému nárůstu posledních let došlo v období světové finanční krize a od té doby dochází ke stálému snižování. Podle prognóz do dalších let by se hodnota tohoto poměru měla dostat pod 3% hladinu, a tak opětovně začít plnit toto kritérium.

I přes ne zcela úspěšné reformy veřejných financí, existují i další mnohá řešení, jak zmírnit tempo zadlužování. Mezi ně by mohlo patřit sestavování státního rozpočtu opět jako vyrovnaného a nebrat tolik za samozřejmé schvalování schodkového státního rozpočtu, a tím i následné navyšování veřejného dluhu. Patrnost, že veřejný dluh je v průběhu let stále více tvořen státním dluhem, byla dokázána v praktické části. Aby se veřejný dluh tolik neprohluboval, je zřejmé, že nejdůležitější opatření musí směřovat k příčinám deficitu státního rozpočtu. Je tedy potřeba důsledněji plnit státní pokladnu, jelikož tam dochází k unikům peněz. Silné nedostatky jsou ve vybírání daní. Česká republika nyní nedisponuje silnými pákami, kterými by vybírala očekávané výše. Je proto důležité zajistit řádné fungování finančních úra-

dů tak, aby se kontrola a dohled nad výběrem daní zefektivnily. Další možnou variantou, jak docílit zvýšení příjmové strany státního rozpočtu, je opětovné zavedení progresivní daně z příjmů fyzických osob. Mezeru ve státních příjmech tvoří poměrně nízké čerpání dotací z fondů Evropské unie, které by mohly vést například ke zlepšení infrastruktury.

Úpravy jen na příjmové straně státního rozpočtu jsou nedostatečné k tomu, abychom nevykazovali silné státní deficity. Největší položkou na výdajové straně představují transferové platy obyvatelstvu. Řešení se nenachází ve škrtech jednotlivých položek, ale je nutné zlepšit strukturu sociálních dávek a především její následnou kontrolu.

I přesto, že se Česká republika v porovnání s ostatními zeměmi Evropské unie v oblasti veřejných financí řadí mezi průměr, měla by se snažit dosahovat stále lepších výsledků a hledět zodpovědněji na otázku prohlubování veřejného dluhu.

## Seznam použitých zdrojů

### Literatura

- LAJTKEPOVÁ, Eva. Veřejné finance v České republice: teorie a praxe. 1. vydání. Brno: Akademické nakladatelství CERM, s.r.o., 2013. 130 s. ISBN 978-80-7204-861-8.
- PEKOVÁ, Jitka. Veřejné finance, úvod do problematiky. 4. vydání. Praha: ASPI, a. s., 2008, 580 s. ISBN 978-80-7357-358-4.
- ČERVENKA, Miroslav. Soustava veřejných rozpočtů. 1. vydání. Praha: Leges, 2009. 208 s. ISBN 978-80-87212-11-0.
- SAMUELSON, Paul A., NORDHAUS, William D. Ekonomie. 18. vydání. Praha: NS Svoboda, 2007. 775 s. ISBN 978-80-205-0590-3.
- DVOŘÁK, Pavel. Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008. 343 s. ISBN 978-80-7400-075-1.

### Internetové zdroje

- *ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD* [online]. 2014 [cit. 2014-11-12]. Makroekonomické údaje. Dostupné z WWW: <[http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/cr:\\_makroekonomicke\\_udaje](http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/cr:_makroekonomicke_udaje)>.
- DĚDEK, Oldřich. *Zavedení Eura v České republice* [online]. 2013 [cit. 2014-11-10]. Maastrichtská kritéria. Dostupné z WWW: <<http://www.zavedenieura.cz/cs/euro/eurozona/maastrichtska-kriteria>>.
- *Ministerstvo financí České republiky* [online]. 2014 [cit. 2014-11-20]. Státní závěrečný účet za rok 2004. Dostupné z WWW: <<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/plneni-statniho-rozpoctu/2004/statni-zaverecny-ucet-za-rok-2004-1972>>.